

## Kilka uwag na temat reguł obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa* w prawie polskim

### A few remarks on the rules of *inter vivos* and *mortis causa* agricultural real estate in Polish law

Justyna Pijanowska

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny

**Streszczenie.** Jednym z kluczowych problemów polskiego rolnictwa jest stan struktury agrarnej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest okres zaborów i przypadający na ten czas proces uwłaszczania chłopów. Wysokiego rozdrobnienia rolnictwa nie powstrzymały ani procesy uwłaszczeniowe zapoczątkowane w II Rzeczypospolitej, ani polityka Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zmierzająca do uspołecznienia rolnictwa. Pomimo przejścia w okresie powojennym dużej ilości ziemi rolnej przez Skarb Państwa po roku 1989 obserwuje się znowu wzrost liczby indywidualnych gospodarstw rolnych. Jednocześnie ich struktura nadal nie jest zadowalająca. W Polsce dominują gospodarstwa drobne. Zgodnie z danymi GUS (Rocznik Statystyczny Rolnictwa, 2018) w 2018 r. 52,2% gospodarstw rolnych stanowiły gospodarstwa o powierzchni do 5 ha. Biorąc pod uwagę strukturę własnościową, dominującą formą władania ziemią rolną są indywidualne gospodarstwa rolne. Właścicielami gospodarstw są ponadto Skarb Państwa, spółdzielnie produkcji rolniczej, spółki prawa handlowego, kościoły i związki wyznaniowe oraz wspólnoty gruntowe, które są stosunkowo mało znaną instytucją prawną. Jednym z czynników, które wpływały i wpływają na taki stan rzeczy, są przepisy prawa regulujące obrót ziemią rolną *inter vivos* i *mortis causa*.

Celem opracowania jest zwięzła charakterystyka ewolucji rozwiązań prawnych regulujących obrót ziemią rolną w Polsce.

**Słowa kluczowe:** drobne gospodarstwa rolne, ziemia rolna, prawo, rynek ziemi rolnej

**Abstract.** One of the key problems of Polish agriculture is the state of agrarian structure. The reason for this is the period of partitions and the process of enfranchisement the peasants at that time. The high fragmentation of agriculture was not stopped by the enfranchisement processes initiated in the Second Polish Republic, or the policy of the People's Republic of Poland aimed at socializing agriculture. Despite the takeover of a large amount of agricultural land by the State Treasury in the post-war period after

1989, the number of individual farms has increased again. At the same time, their structure is still not satisfactory. Small farms dominate in Poland. According to data from the Central Statistic Office of Poland (Statistic Yearbook of Agriculture, 2018), in 2018 52,2% of farms were farms with an area of up to 5 ha. Given the ownership structure, individual farms are the dominant form of agricultural land ownership. The owners of farms are also the State Treasury, agricultural production cooperatives, commercial law companies, churches and religious associations as well as land communities, which are a relatively unknown legal institution. One of the factors that influenced and affect this state of affairs are the law regulations regarding trade in agricultural land *inter vivos* and *mortis causa*. The aim of the study is a brief description of the evolution of Polish legal solutions dedicated to agricultural land trade.

**Keywords:** small agricultural holdings, agricultural land, law, market of agricultural land

**Kody JEL:** K11, K12, K15, K25

**JEL Classification:** K11, K12, K15, K25

## Wstęp

Powszechnie wiadomym jest, że państwa powinny dążyć do niepomniejszania zasobu ziemi rolnej pozostającej we władztwie rodzimych podmiotów prowadzących na jego terytorium działalność wytwórczą w rolnictwie. Utrzymanie takiego stanu rzeczy gwarantuje państwom m.in. zapewnienie zachowania bezpieczeństwa żywnościowego. Gwarantuje to im także trwałość gospodarstw rolnych, w szczególności gospodarstw rodzinnych.

Od czasu odzyskania niepodległości w 1918 r. Polska sama stanowi o kształcie swego ustroju rolnego, który uzależniony jest w dużej mierze od decyzji politycznych oraz uwarunkowań gospodarczych i społecznych. Problemem odziedziczonym po zaborcach a powiązany z procesem uwłaszczania chłopów, występującym w szczególności w dawnym zaborze austriackim i rosyjskim, było duże rozdrobnienie rolnictwa. Z problemem tym nie poradzono sobie do dnia dzisiejszego, mimo że na przestrzeni ostatnich stu lat Polska przeszła szereg reform, których celem była przebudowa stosunków własnościowych w rolnictwie. Pierwszy okres zmian ustawodawczych, które skutkowały ewolucją stosunków własnościowych w rolnictwie, przypada na lata 20. XX wieku, czyli okres II Rzeczypospolitej.

Lata 1944–1956 przyniosły kolejny pakiet zmian w prawie, który wynikał ze zmiany paradygmatu leżącego u podstawy ustroju rolnego i miał skutkować kompletną jego przebudową w kierunku rolnictwa uspołecznionego. Przepisy te podlegały jednak zmianom polegającym na ich liberalizacji.

Kolejny przełomowy moment w historii omawianych tu przepisów to rok 1990, kiedy to ustawodawca polski na bardzo krótki czas ustanowił reguły obrotu (w szczególności obrotu *inter vivos*) tak liberalne, jak nigdy wcześniej nie miało to w Polsce miejsca.

Ostatni etap zmian to zmiany wywołane najpierw perspektywą, a później przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Punktem zwrotnym stało się uchwalenie

w 2003 r. ustawy dotyczącej ustroju rolnego. W ostatnim stadium tego etapu zmiana przepisów regulujących kształt ustroju rolnego w Polsce spowodowana była przez zakończenie w 2016 r. dwunastoletniego okresu ochronnego na obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi przewidzianego przez traktat akcesyjny, po upływie którego obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej zyskali prawo nabywania takich nieruchomości położonych na terenie naszego kraju bez obowiązku uzyskania zezwolenia ministra spraw wewnętrznych i administracji (przy braku sprzeciwu ministra właściwego do spraw rozwoju wsi) przewidzianego przez ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Ustawa, 1920). Być może w przyszłości stan prawny ulegnie zmianie wraz z uchwaleniem kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który służyć ma kształtowaniu i realizacji polityki przestrzennej na szczeblu gminy.

## Materiał i metody

Prawo własności jest najsilniejszym znanym prawem, którego przedmiotem mogą być rzeczy ruchome lub nieruchomości. Własność jest jednocześnie prawem najszerszym, które umożliwia właścicielowi korzystanie ze swojej rzeczy z wyłączeniem innych osób i w analogicznych warunkach rozporządzanie nią. Od własności odróżnić należy jednak posiadanie będące z punktu widzenia prawa jedynie stanem faktycznym. Istotą posiadania jest zatem faktyczne władztwo nad rzeczą. Własność i posiadanie mogą spoczywać w rękach tego samego podmiotu (jest to sytuacja właściciela, który ma faktyczne władztwo nad swoją rzeczą) albo przysługiwać dwóm różnym podmiotom (jest to sytuacja właściciela, który oddał swą rzecz we władanie innej osobie, np. w przypadku umów odpłatnych jak najem i dzierżawa albo w przypadku nieodpłatnej umowy użyczenia).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie aktualnych reguł obrotu ziemią rolną *inter vivos* (między żyjącymi) oraz *mortis causa* (na wypadek śmierci) w prawie polskim na tle historycznym oraz ich ocena z punktu widzenia spójności systemu prawnego. W szczególności chodzi o analizę obowiązujących a przypisanych prawem przesłanek, jakie należy spełnić, aby nie narazić się na nieważność czynności prawnej przenoszącej własność nieruchomości rolnej między żyjącymi lub mogącej być podstawą dla przeniesienia własności takiej nieruchomości w przyszłości w przypadku czynności na wypadek śmierci.

Poza zainteresowaniem autora pozostają zatem wszystkie czynności prawne, które nie mają na celu zmiany właściciela, a jedynie zmianę posiadacza. W odniesieniu do nieruchomości rolnych największe znaczenie w praktyce mają umowa dzierżawy oraz umowa użyczenia.

Opracowanie przygotowano na podstawie ustawodawstwa polskiego, literatury przedmiotu oraz danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wyniki przeprowadzonych badań zaprezentowano w formie opisowej oraz graficznej.

## Obrót *inter vivos*

Obrót nieruchomościami, w tym ziemią rolną, regulowany jest przez przepisy prawa. Polska nie jest tutaj wyjątkiem, a o wadze problemu świadczy mnogość aktów prawnych oddających politykę państwa względem rolnictwa.

Ziemia rolna jest środkiem produkcji rolnej bezcennym, gdyż w przeciwieństwie do wielu innych dóbr niemożliwym do pomnożenia, a niezbędnym dla przetrwania rodzaju ludzkiego. Istotnym wyzwaniem dla człowieka, zwłaszcza w perspektywie ciągle rosnącej liczby ludzi żyjących na ziemi oraz zmian jakości gleby, jest takie wykorzystanie ziemi rolnej w celach rolniczych, które nie będzie prowadziło do pogorszenia jej stanu, a dalej wszelkie zabiegi pielęgnacyjne i rekultywacyjne, a nie jej wyłączenie z produkcji rolnej.

Jednym ze sposobów mających na celu przeciwdziałanie procesowi kurczenia się zasobów ziemi rolnej na ziemi z jednej strony, a poprawę struktury agrarnej z drugiej strony, jest wprowadzanie do systemów prawnych rozwiązań prowadzących do ograniczenia obrotu ziemią rolną. Dokonuje się to m.in. poprzez nakładanie na aktualnych i przyszłych nabywców obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych (Błajer, 2008). Ziemia rolna ma trafiać w zamyśle ustawodawcy w ręce osób, co do których ustawodawca jest przekonany, że ze względu na posiadaną przez nie podstawową wiedzę na temat procesów korzystnych i szkodliwych dla utrzymania jakości gleby nie przyczynią się do pogorszenia jej stanu. Innym ważnym paradygmatem, którym posługują się ustawodawcy europejscy, jest dbałość o stan i rozwój struktury na obszarach wiejskich. Mowa tu w szczególności o takim urządzaniu przestrzeni rolniczej, która z kolei korzystnie wpłynie na efektywność produkcji rolnej.

Pojęciem wymagającym zdefiniowania jest niewątpliwie nieruchomość. W myśl ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (KC) (Ustawa, 1964) nieruchomość to rzecz, przy czym prawo polskie rozróżnia nieruchomości budowlane i nieruchomości rolne, a zatem takie, które przeznaczone są pod produkcję rolniczą. Analizując ustawodawstwo polskie, należy stwierdzić, że prawodawca posługuje się kilkoma zbliżonymi do siebie pojęciami, a konkretnie pojęciem nieruchomości rolnej, gruntu rolnego, działki rolnej i gospodarstwa rolnego (Marciniuk, 2013). O ile definicja gospodarstwa rolnego zawarta została w art. 55<sup>3</sup> KC, o tyle wątpliwości interpretacyjne rodzi rozróżnienie między gruntem, działką a nieruchomością rolną. Za właściwy należy uznać pogląd, że grunt rolny i działka rolna mogą być tożsame z nieruchomością rolną albo stanowić jedynie jej część (Górecki, 2017).

Początki specjalnego ustawodawstwa dotyczącego obrotu ziemią rolną *inter vivos* można znaleźć już w przepisach stanowiących w II Rzeczypospolitej (m.in. ustawodawstwo dotyczące uwłaszczenia chłopów i ograniczenia dostępu do polskiego rynku ziemi rolnej dla cudzoziemców).

Po II wojnie światowej to właśnie przez przepisy prawa dotyczące obrotu *inter vivos* uwidoczniła się zmiana podejścia ustawodawcy do problemu własności prywatnej, w tym prywatnej ziemi rolnej. W stanowisku ustawodawcy można jednak nakreślić okresy bardzo restrykcyjnego podejścia do tego tematu. Za początek tego okresu przyjmuje się dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dekret, 1944), przy czym pamiętać należy

o nowych granicach państwa polskiego, jakie objęły swym zasięgiem wspomniane przepisy. Celem reformy była w pierwszej kolejności likwidacja tzw. wielkiej własności ziemskiej. W dalszej kolejności nastąpić miało odebranie przez państwo własności prywatnej rodzinom rolniczym. Cel ten starano się osiągnąć na początkowym etapie poprzez proces kolektywizacji własności prywatnej, a następnie pośrednio przez instytucję wymiany gruntów. Kolejnym środkiem do tego celu miały być przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych, o czym będzie mowa poniżej. Istotny wpływ na obrót między żyjącymi miały przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Ustawa, 1957) oraz ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Ustawa, 1963). Przepisy obydwu tych ustaw stały się następnie częścią wspomnianej już ustawy – Kodeks cywilny, która obowiązywała od 1 stycznia 1965 r., zaś część z nich przestała obowiązywać wraz z wejściem w 1982 r. w życie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Ustawa, 1982). Głównym zadaniem powyższych przepisów było zapobieganie nadmiernej koncentracji ziemi przez rodziny rolnicze poprzez zdefiniowaną w tym celu maksymalną normę obszarową na poziomie 15–20 ha. Cel przepisów wprowadzających ograniczenia podziału gospodarstw rolnych jest oczywisty. Jako niezagrażającą rozdrobnieniu uznano w tym wypadku minimalną normę obszarową na poziomie 2 ha (zredukowaną następnie nowelizacją KC z dnia 26 października 1971 r.) do 0,5 ha i możliwą jedynie, gdy podział nie zaburzał nowopowstałemu gospodarstwu tzw. zdolności do produkcji rolnej) oraz minimalną normę podstawową wynoszącą 8 ha. Wspomniana nowelizacja KC z 1971 r. wprowadzała po raz pierwszy do obrotu *inter vivos* tzw. kwalifikacje rolnicze (nazywane też produkcyjnymi). Musiała się nimi wykazać każda osoba prowadząca gospodarstwo rolne. Ustawodawca rozróżniał kwalifikacje teoretyczne, a do 1982 r. kwalifikacje praktyczne. Chodziło tu o wiedzę i o praktykę. Zatem począwszy od roku 1971 czynność prawna *inter vivos* mająca na celu przeniesienie własności nieruchomości rolnej wymagała dla swej ważności spełnienia przez nabywcę nieruchomości przesłanki kwalifikacji rolniczych. Taki stan prawny obowiązywał do 1990 r. i uległ zmianie dopiero w roku 2003, o czym będzie mowa poniżej.

Jako uzasadnioną przyjąć można tezę, że proces pełnego uspołecznienia rolnictwa nie powiódł się z jednej strony z powodu mentalności ludności zamieszkującej obszary wiejskie (ludność ta miała jeszcze w pamięci korzyści, jakie przyniósł proces uwłaszczenia chłopów z 1918 r., znała i ceniła wartość własności prywatnej i niechętnie odnosiła się do wszelkich prób wywłaszczenia oraz do instytucji wymiany gruntów, co negatywnie rzutuje współcześnie na procesy scalania gruntów), ale również z powodu ciągłych problemów z utrzymaniem wzrostu produkcji i bezpieczeństwa żywnościowego (braki żywności na rynku były znanym problemem w powojennej historii Polski, a zmiana sytuacji nastąpiła w kilkanaście miesięcy po wprowadzeniu reguł gospodarki wolnorynkowej w 1989 r.). Warto w tym miejscu nadmienić, że zmiany w prawie z lat 1971 i 1982 mające charakter liberalizujący szły w ślad za zmianami, jakie miały miejsce w życiu politycznym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, i jak podkreśla się w literaturze, pojawiały się zawsze w momentach przełomowych, w momentach tzw. odwilży (Truskiewicz, 2013).

W ustawodawstwie datowanym po roku 1989 najważniejsze zmiany w kierunku liberalizacji rynku ziemi rolnej wprowadzono do polskiego systemu prawnego w 1990 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Ustawa, 1990). Zmiana polegała na usunięciu z kodeksu przepisów dotyczących obowiązku spełnienia przez nabywcę nieruchomości w obrocie *inter vivos* kwalifikacji rolniczych. Ustawodawca polski okazał się bardzo liberalny i uczynił dostęp do rynku ziemi rolnej całkowicie wolnym oraz równym dla wszystkich obywateli. Spoglądając na przepisy dotyczące obrotu ziemią rolą między żyjącymi obowiązujące w innych państwach europejskich, nie sposób zauważyć, że ustawodawcy tych państw takiego podejścia nie wykazują i praktycznie każdy porządek prawny wymaga od nabywców nieruchomości rolnych posiadania doświadczenia lub wykształcenia rolniczego (Blajer, 2008). W przypadku wielu ustawodawstw przesłanka ta musi być spełniona także w przypadku, gdy nabywcą jest osoba bliska zbywcy i zbywana nieruchomość pozostanie w zasobie rodzinnym (Blajer, 2008).

Momentem przełomowym w procesie kształtowania zasad obrotu ziemią rolą okazał się rok 2003, a konkretnie wejście w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR) (Ustawa, 2003). Uchwalenie tego aktu prawnego oznaczało zamknięcie okresu pełnej liberalizacji obrotu ziemią rolą. W art. 6 UKUR ustawodawca zawarł definicję rolnika indywidualnego. Zgodnie z art. 7 ust. 6 UKUR jedną z przesłanek, jaką musiała spełnić osoba planująca nabyć nieruchomość rolną, było posiadanie dowodu potwierdzającego nabycie kwalifikacji rolniczych (opisanych wyczerpująco w art. 6 ust. 3 UKUR). Skutek dokonania czynności prawnej niezgodnie z przepisami ustawy opisany został w art. 9 UKUR i była nim nieważność czynności przenoszącej własność. W tym miejscu warto przywołać treść art. 1 pkt 3 UKUR określającego jako jedną z zasad kształtowania ustroju rolnego przez państwo „zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach”. Przepis ten obowiązuje zresztą do dziś.

Analizując aktywność ustawodawcy w przedmiocie ustalania reguł obrotu *inter vivos* nieruchomościami rolnymi po roku 2004, czyli po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, to znaczącą datą dla określenia reguł tego obrotu okazało się zakończenie z dniem 1 maja 2016 r. dwunastoletniego okresu ograniczonego dostępu cudzoziemców z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej do polskiego rynku ziemi rolnej. Od 1 maja 2004 r. cudzoziemcy unijni mieli nieograniczony dostęp do rynku nieruchomości budowlanych czy lokalowych, zaś do nabycia nieruchomości rolnej potrzebowali zgody ministra spraw wewnętrznych i administracji, co przewiduje wspomniana ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Dlatego kolejnym ciekawym i wartym bliższej analizy zagadnieniem jest ilość zezwoleń na nabycie nieruchomości, w tym nieruchomości rolnych, w Polsce w okresie przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Jak wskazują dane zebrane w tabeli 1, liczba wniosków o udzielenie zezwolenia spadła znacząco po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Analizując jednakże liczbę wydanych zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych, tendencji tej stwierdzić nie można. Oznacza to, że w ogólnej liczbie zezwoleń wydanych przed majem 2004 r. zdecydowaną większość stanowiły zgody na zakup nieruchomości innych niż rolne. Obserwując stosunek liczby wydanych zezwoleń do powierzchni gruntów, w tym gruntów rolnych, stwierdzić należy, że po maju



2004 r. początkowo połowa, a potem większość zezwoleń dotyczyła przypadków nabycia nieruchomości rolnych, zaś powierzchnia nabytych gruntów była wyższa niż przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Pozwala to pokusić się o stwierdzenie, że nabywcami nieruchomości rolnych nie były drobne podmioty, ale podmioty silne, które nawet mimo rosnących cen gruntów rolnych w Polsce dysponowały stosownymi środkami finansowymi umożliwiającymi nabycie tych nieruchomości. Mogło to stanowić pewną przestrożę na przyszłość. Biorąc pod uwagę dane z lat 2016–2018, należy stwierdzić, że liczba wydanych zezwoleń zdecydowanie spadła. Widoczne jest to szczególnie w odniesieniu do roku 2017, gdy w ręce cudzoziemców przeszło w sumie 5 ha polskiej ziemi rolnej.

**Tabela 1.** Nabycie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców w ha oraz liczba zezwoleń  
**Table 1.** Acquisition of Real estate in Poland by foreigners in ha and the number of permits

Rok Year	Liczba zezwoleń Number of permits		Powierzchnia w (ha) Area in (ha)	
	ogółem in total	grunty rolne agricultural land	ogółem in total	grunty rolne agricultural land
2002	1595	109	4884	412
2003	1580	129	4718	398
2004	1065	279	2691	761
2005	592	373	1786	1759
2006	532	274	575	532
2007	525	266	436	394
2008	514	307	1285	1253
2009	311	195	1758	1613
2010	262	180	808	800
2011	308	217	1008	1001
2012	313	218	1032	1021
2013	252	161	697	661
2014	271	166	1036	1030
2015	335	162	460	446
2016	251	51	80	65
2017	224	28	23	5
2018	241	41	25	14
suma	9171	3156	23302	12165

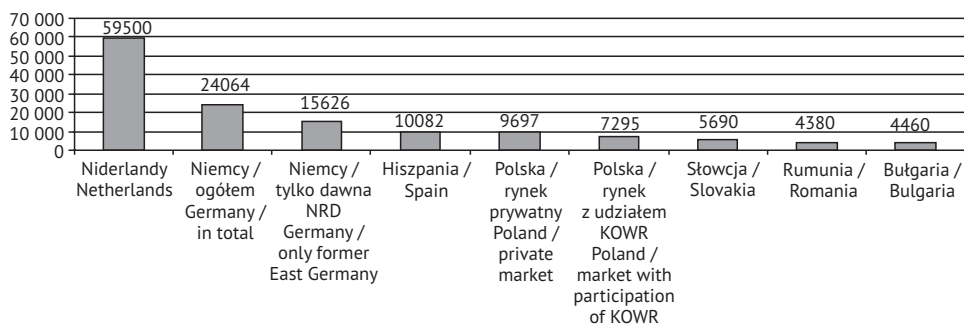
*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 2002–2018

*Source:* Author's study based on the Reports of the Minister of Internal Affairs and Administration on the implementation of the Act of March 24, 1920 on the acquisition of real estate by foreigners for the years 2002–2018

Obawiając się otwarcia polskiego rynku nieruchomości rolnych dla cudzoziemców i w celu ochrony polskiego rynku ziemi rolnej przed wykupem spekulacyjnym przez podmioty zagraniczne z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz w celu wzmocnienia rodzimych gospodarstw rodzinnych ustawodawca polski uchwalił ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Ustawa, 2016), która zmieniła m.in. KC, UKUR oraz ustawę o księgach wieczystych i hipotece, a zatem najważniejsze ustawy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. W tym miejscu warto nadmienić, że pierwotnie ustawodawca uchwalił nową ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, która miała wejść w życie 1 maja 2016 r. Ostatecznie jednak ustawodawca zdanie zmienił i zdecydował się na nowelizację przepisów z 2003 r.

Jak już wspomniano, głównym powodem, dla którego ziemia rolna tzw. państw nowej Unii cieszy się dużą popularnością wśród podmiotów z krajów tzw. starej Unii, jest jej cena za hektar. Relacje cen gruntów w wybranych państwach Unii Europejskiej ujęto na rycinie 1. W zestawieniu znalazły się m.in. Niderlandy, ale wyłącznie dla celów orientacyjnych. Ceny ziemi w Niderlandach są prawdopodobnie poza zasięgiem finansowym rolników polskich. Ziemia polska jest najdroższa spośród państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej po roku 2004. Biorąc pod uwagę jakość polskiej ziemi oraz warunki klimatyczne panujące w Polsce jak też ogólną sytuację kraju, polska ziemia jest ciekawą inwestycją dla podmiotów zagranicznych poszukujących ziemi rolnej. Jak wskazują dane, wartość jednego hektara polskiej ziemi rolniczej porównywalna jest najbardziej z cenami panującymi na hiszpańskim rynku ziemi rolniczej, choć z przyczyn klimatycznych polscy rolnicy nie są oczywiście w stanie osiągać takich wyników produkcyjnych jak rolnicy hiszpańscy.

Paradoksalnie zmian prawa z roku 2016 nie dało się dokonać bez ograniczenia dostępu do rynku ziemi rolnej dla obywateli polskich, a to w związku z zasadą niedyskryminacji cudzoziemców unijnych oraz gwarantowaną traktatowo podstawową



**Ryc. 1.** Średnie ceny gruntów rolnych w wybranych państwach Unii Europejskiej w roku 2018 (euro/ha)

**Fig. 1.** Average prices of agricultural land in selected European Union countries in 2018 (euro/ha)

Źródło: Rynek Ziemi Rolniczej (2018)

Source: Agricultural Land Market (2018)



zasadą wspólnego rynku unijnego, czyli zasadą swobody przepływu kapitału. Kwestia zgodności zmiany prawa polskiego w 2016 r. była poddana kontroli Komisji Europejskiej i uznać należy, że zakończyła się dla Polski pozytywnie w związku z brakiem komunikatu ze strony Komisji o konieczności zmiany tych przepisów ze względu na ich niezgodność z prawem pierwotnym Unii Europejskiej.

Zgodnie z zasadą zawartą w art. 2a ust. 1 UKUR nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, o ile powierzchnia nabywanej nieruchomości nie przekracza 1 ha oraz o ile ustawa nie stanowi inaczej. Okoliczności mogące stanowić wyjątek od tej reguły wymieniono enumeratywnie w art. 2a ust. 3 UKUR. Obowiązek bycia rolnikiem indywidualnym nie dotyczy m.in. sytuacji, gdy nabywca jest osobą bliską zbywcy (w myśl art. 2 pkt 6 UKUR należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz pasierbów), gdy nabycie pojawia się w związku ze zniesieniem współwłasności albo podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa.

W wypadku, gdy nie zachodzi wyjątek z art. 2a ust. 1 i 3 do nabycia nieruchomości rolnej niezbędne jest uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej.

Pod pojęciem rolnika indywidualnego (art. 6 UKUR) ustawodawca rozumie osobę władającą gospodarstwem rodzinnym, którego powierzchnia wraz z nieruchomością nabytą nie przekracza 300 ha użytków rolnych (zgodnie z art. 2 pkt 5 UKUR chodzi tutaj o grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami), posiada kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkuje w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i w myśl art. 2b ust. 1 UKUR prowadzi wspomniane gospodarstwo osobiście.

Jak stanowi art. 2b ust. 2 UKUR, co do zasady nabywca nieruchomości rolnej nie może jej zbyć ani oddać innym podmiotom w posiadanie przez okres 5 lat od dnia nabycia (pierwotnie w 2016 r. było to aż 10 lat), o ile nie zachodzi wyjątek z art. 2b ust. 4 UKUR. Ewentualne wcześniejsze zbycie nieruchomości jest dopuszczalne po wcześniejszym wyrażeniu na nie zgody w trybie decyzji administracyjnej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na wniosek nabywcy nieruchomości.

Artykuł 3 UKUR przewiduje, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje w pierwszej kolejności jej dzierżawcy, a w dalszej kolejności Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa.

Niedostosowanie się do przepisów UKUR skutkuje nieważnością czynności prawnej przenoszącej własność.

## Obrót *mortis causa*

Głównym celem zmiany prawa dotyczącej nabywania nieruchomości rolnych, na którą zdecydował się polski ustawodawca w roku 2016, był obrót *inter vivos*. Przywołana już powyżej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej

Skarbu Państwa wpłynęła jednak także na problem dziedziczenia gospodarstw rolnych. Jednakże bliższa analiza nowych przepisów pozwala stwierdzić, że obrót *mortis causa* co prawda nie został przez ustawodawcę całkowicie pominięty, lecz zastosowanym rozwiązaniem brak pewnej konsekwencji, co zostanie zaprezentowane poniżej. Pozwala to domniemywać, że kwestia dziedziczenia gospodarstw rolnych nie miała zająć na agendzie kluczowego czy strategicznego miejsca.

Przepisy dotyczące dziedziczenia znane są polskiemu prawu cywilnemu od czasów średniowiecza. Polskemu prawu przedzaborowemu znana była zarówno instytucja testamentu i dziedziczenia na bazie rozrządzenia spadkodawcy na wypadek śmierci, jak i system dziedziczenia ustawowego. Następnie na ziemiach polskich obowiązywały przepisy spadkowe zaborców. Za czasów II Rzeczypospolitej ustawodawca nie zdążył uchwalić nowego prawa spadkowego, nie miał zatem nawet okazji do wprowadzenia szczególnych regulacji odnośnie dziedziczenia gospodarstw rolnych. Po zakończeniu II wojny światowej wszedł w życie dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym (DPS) (Ustawa, 1946), który zawierał przepisy odnoszące się do nieruchomości rolnych. W myśl art. 147 DPS podział nieruchomości (a zatem w tym także nieruchomości rolnych), który miałyby mieć miejsce w ramach działu spadku, dopuszczalny był tylko wtedy, gdy nie stało to w sprzeczności z interesem społeczno-gospodarczym. Jednocześnie dekret zakładał dopuszczalność podziału w naturze nieruchomości ziemskiej tylko wtedy, gdy podział ten zdaniem powiatowej władzy ziemskiej nie naruszy żywotności mających powstać po podziale gospodarstw. Zgodnie z art. 152 § 3 DPS na drodze podziału w naturze nieruchomości ziemskiej stanąć mogłaby okoliczność sprzeczna z interesem społeczno-gospodarczym rozdrobnienia nieruchomości ziemskich. W takim przypadku zastosowanie znaleźć mógł art. 162 DPS, który zawierał dyspozycję na wypadek niemożności podziału i konieczności przyznania go jednemu ze spadkobierców.

Pierwsze przepisy szczególne dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych pojawiły się w polskim prawie cywilnym w drugiej połowie XX w. W roku 1963, czyli jeszcze przed wejściem w życie KC, zostały wprowadzone do prawa cywilnego zmiany, w wyniku których znacznie ograniczony został krąg spadkobierców ustawowych rolnika. Zmiana prawa polegała na tym, że w ustawie określone zostały specjalne przesłanki, jakie spełnić musiały osoby zainteresowane odziedziczeniem wchodzącej w skład spadku ziemi rolnej. O ile do nieruchomości o charakterze nierolnym dojść mógł każdy ze spadkobierców (i to niezależnie od ich powołania, czyli zarówno spadkobiercy ustawowi, jak i testamentowi), o tyle nieruchomość rolna przyspaść mogła w drodze działu spadku tylko osobom spełniającym przesłanki rolnicze, w praktyce aktywnym zawodowo rolnikom. W wypadku, gdyby żaden ze spadkobierców zmarłego wspomnianych przesłanek produkcyjnych nie spełniał lub był zbyt dalekim krewnym zmarłego (ustawa określała krąg bliskich spadkobierców zmarłego), to własność nieruchomości rolnej przechodziła na Skarb Państwa. Jedną z najtrudniejszych do spełnienia przesłanek był wymóg udowodnienia nieprzerwanej, rocznej pracy w gospodarstwie rolnym podlegającym dziedziczeniu. W literaturze oraz orzecznictwie dominuje pogląd, że nowelizacja ta miała na celu wparcie kolektywizacji. Innym celem wprowadzenia tych przepisów miała być poprawa struktury agrarnej na obszarach rolniczych. Przepisy te ulegały zmianom w wyniku wspomnianej już nowelizacji KC z lat 1971 i 1982 (Lichorowicz,

2001). I tak w 1971 r. nowością, jaka pojawiła się w KC, było m.in. rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia z ustawy oraz usunięcie jako przesłanki dziedziczenia obowiązku nieprzerwanej rocznej pracy w dziedzicznym gospodarstwie rolnym. Zmian wprowadzonych do KC w roku 1982 było bardzo wiele. Najistotniejsza zmiana polegała na wprowadzeniu zasady, że „jeżeli ani małżonek spadkodawcy, ani żaden z jego krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy nie odpowiada warunkom przewidzianym dla dziedziczenia gospodarstwa rolnego albo jeżeli uprawnionymi do dziedziczenia są wyłącznie osoby, które w chwili otwarcia spadku są trwale niezdolne do pracy, gospodarstwo dziedziczą spadkobiercy na zasadach ogólnych” (art. 1063 KC). Zmiana ta wstrzymała przechodzenie gospodarstw rolnych na Skarb Państwa, a umożliwiła zachowanie ich w obrębie członków rodziny zmarłego. Ustawodawca zdecydował się zachować przesłanki rolnicze, ale od tego roku przesłanki dla obrotu *mortis causa* zostały zrównane z przesłankami dla obrotu *inter vivos*.

Kolejna liberalizacja przepisów dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych pochodzi z roku 1990, a pojawiła się w momencie wprowadzania reform gospodarczych mających na celu urzeczywistnienie w Polsce gospodarki wolnorynkowej. Od tej pory obowiązek spełnienia przez spadkobiercę specjalnych przesłanek rolniczych aktualizował się wyłącznie w przypadku nabycia gospodarstwa rolnego w drodze dziedziczenia ustawowego. Dziedziczenia testamentowego (i jak już zostało to powiedziane powyżej obrotu *inter vivos*) nie ograniczały już żadne przepisy. Sytuację tę zmienił dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. W swoim orzeczeniu Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją RP te przepisy, które definiowały przesłanki, jakie spełnić musiał krąg spadkobierców ustawowych, aby dojść do spadku i od tej pory ustawodawcy ustawowi nie musieli się już nimi legitymować (Lichorowicz, 2001). W tym miejscu należy jednak podkreślić, że spadki otwarte przed dniem 14 lutego 2001 r. z dobrodziejstwa wynikającego ze wspomnianego wyroku TK korzystać nie mogły i nie mogą.

Jak już wspomniano powyżej, 1 maja 2016 r. obywatele innych krajów członkowskich Unii Europejskiej zyskali możliwość nabywania polskiej ziemi rolnej na takich samych zasadach jak obywatele polscy. W tym miejscu należy podkreślić, że pojęcie nabycia odnosi się w przypadku obrotu *mortis causa*, czyli na gruncie prawa spadkowego do odziedziczenia takiej nieruchomości na podstawie testamentu pozostawionego przez spadkodawcę albo na podstawie ustawy, a zatem w praktyce przepisów prawa spadkowego kodeksu cywilnego, albo do otrzymania jej na podstawie zawartego w testamencie zapisu zwykłego albo zapisu windykacyjnego.

Dziedziczy się zawsze udział spadkowy, a zatem pewną część spadku. Po złożeniu przez spadkobiercę w sądzie albo przed notariuszem w odpowiednim terminie oświadczenia o przyjęciu spadku sąd wydaje orzeczenie o nabyciu spadku, zaś notariusz wydaje poświadczenie dziedziczenia. Kolejny krok to dział spadku i ustalenie, które rzeczy czy prawa majątkowe wchodzące w skład spadku przypadną któremu ze spadkobierców.

Inną instytucją prawa spadkowego jest zapis. Zapisobierca może otrzymać po śmierci spadkodawcy przewidziane dla niego świadczenie majątkowe, czyli konkretny składnik spadku (np. sumę pieniężną lub rzecz ruchomą). Spadkobierca może ustanowić zapisobiercę wyłącznie poprzez uczynienie odpowiedniej wzmianki w testamen-

cie. Polskie prawo cywilne zna dwa rodzaje zapisów. Zapis zwykły (a także zapis dalszy, gdzie zapisobierca obciążony zostaje kolejnym zapisem) oraz zapis windykacyjny. W przypadku zapisu windykacyjnego niezbędne jest, aby testament sporządzony został w formie aktu notarialnego. W tym wypadku zapisobierca nabywa przedmiot zapisu z chwilą otwarcia spadku, czyli z chwilą śmierci spadkodawcy. W przypadku zapisu zwykłego osobą uprawnioną jest zapisobierca, zaś osobą zobowiązaną jest spadkobierca (testamentowy lub ustawowy, na którego spadkobierca nałożył w testamencie stosowne zobowiązanie). Zapisobierca zwykły tak długo nie nabędzie przedmiotu zapisu, jak długo nie ukonstytuuje się krąg spadkobierców. Jak stanowi prawo spadkowe, przedmiotem zapisu windykacyjnego mogą być rzeczy oznaczone co do tożsamości, zbywalne prawa majątkowe, przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolne, użytkowanie lub służebność ustanowione na rzecz zapisobiorcy oraz ogół praw i obowiązków współnika spółki osobowej. Osoba, na rzecz której spadkobierca uczynił zapis windykacyjny może być obciążona zapisem zwykłym.

Od 1 maja 2016 r. przy tworzeniu normy prawnej regulującej przypadek nabycia nieruchomości rolnej *mortis causa* należy wziąć pod uwagę zarówno przepisy prawa spadkowego zawarte w KC, jak również stosowne przepisy UKUR. Jak wspomniano powyżej, art. 2a ust. 1 UKUR stanowi, że poza wyjątkami przewidzianymi w UKUR nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny. Zgodnie z art. 2a ust. 3 UKUR wśród wyjątków od reguły ustawodawca wskazał nabycie nieruchomości rolnej w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego (art. 2a ust. 3 pkt 2 UKUR) i w wyniku działu spadku (art. 2a ust. 3 pkt 10 UKUR). Jak stanowi art. 4 ust. 1 UKUR, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego, w szczególności dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość rolna lub gospodarstwo rolne, to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, działając na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą ceny nieruchomości. Uprawnienie to KOWR nie przysługuje w myśl art. 4 ust. 4 pkt 2b UKUR, jeżeli nabywca jest osobą bliską zbywcy (niezależnie od tytułu) oraz jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku dziedziczenia ustawowego albo dziedziczenia przez rolnika indywidualnego oraz w wypadku nabycia przez rolnika indywidualnego nieruchomości w wyniku zapisu windykacyjnego (a zatem w wypadkach określonych odpowiednio w art. 4 ust. 4 pkt 2c i pkt 2d UKUR). Z regulacji tych wynika zatem, że w odniesieniu do obrotu *mortis causa* KOWR ma prawo nabycia w wypadku nabycia nieruchomości rolnej na drodze zapisu windykacyjnego, ale przez osobę niespełniającą kryteriów rolnika indywidualnego z art. 6 UKUR i nienależącą do kręgu osób bliskich zbywcy zgodnie z art. 2 pkt 6 UKUR.

## Wnioski

Choć zmiana, jaka dokonała się w 2016 r., jest w opinii części doktryny wątpliwa konstytucyjnie (Bieluk, 2017), co potwierdza skarga Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) do Trybunału Konstytucyjnego (RPO, 2016), to mamy póki co do czynienia z obowiązującym prawem. Kolejne nowelizacje przepisów UKUR regulujących obrót ziemią rolną

pokazują jednak stopniową liberalizację podejścia ustawodawcy do omawianej problematyki. Zmiany te uwzględniają, choć póki co jedynie częściowo, stanowisko doktryny, a zarazem RPO.

W piśmiennictwie poświęconym ocenie ewolucji polskich przepisów regulujących obrót ziemią rolną podkreśla się, że od momentu przełomu ustrojowego nie udaje się ustawodawcy nadać tym przepisom konkretnej postaci, czy nakreślić konkretnej linii rozwoju. Przepisy, ich kształt i zmiany mają zdaniem doktryny charakter przypadkowy, po części zdeterminowany zmianami politycznymi (zmianami ustrojowymi czy zmianami wywołanymi decyzjami politycznymi), a po części społecznymi (sytuacją na terenach wiejskich, odejściem od produkcji rolnej, procesami migracji ludności czy rozdrobnienia, czy koncentracji nieruchomości rolnych). Niejednokrotnie efekt finalny pozwala zauważyć pośpiech w uchwalaniu przepisów, czy też pewną nieprecyzyjność lub niekonsekwencję na etapie prac ustawodawczych. Dobrym przykładem może być zarówno pojawiający się, jak i znikający obowiązek posiadania przez nabywców ziemi rolnej kwalifikacji rolniczych.

## Bibliografia

- Bieluk, J. (2017). *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Blajer, P. (2008). Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawno-porównawcze). *Przegląd Prawa Rolnego*, 2(4), 51–74.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1944, Nr 4, poz. 17.
- Dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym, Dz.U. 1946, Nr 63, poz. 346.
- Główny Urząd Statystyczny (2018). *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*. Warszawa.
- Górecki, J. (2017). Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – wybrane zagadnienia, *Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego*, 7(315), 36–55.
- Lichorowicz, A. (2001). Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. *Rejent Miesięcznik Notariatu Polskiego*, 9(125), 88–108.
- Marciniuk, K. (2013). Obrót nieruchomościami rolnymi. W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne* (s. 150–171). Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (2019). *Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2018 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*. Warszawa.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) (2016). *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego IV.7005.8.2016.MC*. Warszawa.
- Sikorska, A. (red.) (2018). *Rynek Ziemi Rolniczej – stan i perspektywy. No 21*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rolnictwo Polskie i UE 2020+, Wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje.
- Truszkiewicz, Z. (2013). Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie. W: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne* (s. 150–171). Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93.
- Ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. 1920, Nr 31, poz. 178.

- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, Dz.U. 1957, Nr 39, poz. 172.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych, Dz.U. 1963, Nr 28, poz. 168.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. 1971, Nr 27, poz. 252.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. 1982, Nr 11, poz. 81.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. 1990, Nr 55, poz. 321.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. 2003, Nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 585.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717.

---

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 22.10.2020

Do cytowania – For citation:

Pijanowska, J. (2020). Kilka uwag na temat reguł obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa* w prawie polskim [A few remarks on the rules of *inter vivos* and *mortis causa* agricultural real estate in Polish law]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 3, 29–42. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2019.3.29>